

Le contentieux administratif marocain Dix années d'évolution (*)

Mohammed Amine BENABDALLAH
*Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Souissi*

Depuis son institution en 1913, le contentieux administratif ⁽¹⁾ a connu une évolution que l'on peut présenter en deux étapes ⁽²⁾. Celle au cours de laquelle il se caractérisait par l'unité de juridiction et la dualité de droit, et qui a duré jusqu'en 1994, l'année de l'entrée en fonction des tribunaux administratifs. Et, une seconde, qui, depuis cette date, s'étend jusqu'à aujourd'hui et qui se caractérise par une semi-dualité de juridiction et une dualité de droit ⁽³⁾. On ne reviendra pas sur ce point qui avait suscité un débat au lendemain de la publication du projet de loi instituant les tribunaux administratifs ⁽⁴⁾. Pas plus que l'on ne se préoccupera de l'ensemble de la première étape sur laquelle il y a eu suffisamment d'écrits et qui ne relève plus que de l'histoire ⁽⁵⁾. Ce que l'on se propose, c'est de voir, pour être fidèle au thème de notre colloque, quelle a été l'évolution contrastée de ce contentieux au travers duquel on peut aisément tracer les grandes lignes des relations de l'administration avec ses usagers.

A ce propos, si l'on devait très succinctement rendre compte des changements qui sont intervenus du point de vue de l'organisation et de leurs résultats quant au rapprochement de la justice du justiciable, on ne cédera nullement à la complaisance en

* Communication présentée au colloque « L'évolution contrastée du contentieux administratif » organisé à Tunis, les 5 et 6 mars 2004. REMALD n° 54 -55 2004, p. 7 et suiv.

¹ Faut-il rappeler que le premier jalon du contentieux administratif marocain fut posé par l'article 8 du dahir du 13 août 1913 interdisant aux juridictions civiles d'ordonner toutes mesures dont l'effet serait d'entraver l'action administrative et que cet article est une reproduction, à quelques virgules près, des articles 3 et 4 du décret beylical tunisien du 27 novembre 1888 ?

² Pour une vue d'ensemble de la genèse du contentieux administratif marocain, on verra, notamment, A. Michel, *Traité du contentieux administratif au Maroc*, PUF 1932 ; R. Monier, *Traité du contentieux administratif au Maroc*, Sirey 1935 ; J. Theis, *Le contentieux administratif au Maroc*, R.D.P. 1958, p. 401 et suiv., O. Renard-Payen, *L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de dualité de droit*, LGDJ 1964.

³ On préfère parler de semi-dualité pour la raison simple que la dualité suppose l'existence de deux ordres de juridiction parallèles à la tête desquels se trouve une instance supérieure. Or, pour le moment, le système comporte des caractéristiques qui le situent à mi-chemin entre l'unité et la dualité de juridiction. Sur ce point, voir notre étude, *La Cour suprême : De l'unité à la semi-dualité de juridiction*, in *Actes du colloque organisé à Rabat, du 18 au 20 décembre 1997, en commémoration du 40^e anniversaire de la création de la Cour suprême, Jurisprudence de la Cour suprême et mutations économiques et sociales*, 1999, p. 23.

⁴ M. A. Benabdallah, *Les tribunaux administratifs : A propos d'une loi en gestation*, *Revue juridique politique et économique du Maroc* n° 24, 1990, p. 177 ; M. Rousset, *La création des tribunaux administratifs : la fin de l'unité de juridiction ?* in *La justice administrative, bilan et perspectives*, Rabat, 1991, p. 5.

⁵ M. Antari, *Entre l'unité et la dualité de juridiction, le contentieux administratif marocain*, thèse, Paris II, 1980 ; A. Haddad, *Le recours pour excès de pouvoir et son rôle dans la préservation des droits et des libertés*, en langue arabe, mémoire DES, Rabat 1980, M.A. Benabdallah, *Les prérogatives de l'Etat dans le recours pour excès de pouvoir*, mémoire DES, Rabat 1981 ; M. N'gassi Saqout, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, thèse, Paris II, 1982.

remarquant qu'il y a eu un net progrès par rapport au passé. Un progrès aussi bien qualitatif que quantitatif, en ce sens que non seulement le nombre des recours au juge administratif a augmenté de manière remarquable ⁽⁶⁾, mais aussi du fait que le même juge a commencé à se permettre des avancées que naguère l'on n'aurait jamais pu s'imaginer tant la timidité et la réserve qu'il affichait à l'égard de l'administration caractérisaient le plus clair de son comportement. C'est dire que la création des tribunaux administratifs a eu un effet psychologique ⁽⁷⁾ des plus importants sur une justice autrefois marquée par une orientation vis à vis de laquelle la confiance des justiciables n'était pas particulièrement apparente.

Néanmoins, il est demeuré certaines zones d'ombre dues au système lui-même qui reste incomplet, mais dues aussi à des facteurs liés aux difficultés de son intégration dans le quotidien des relations entre l'administration et ses usagers.

- I -

Les avancées

Du point de vue des avancées enregistrées par la jurisprudence marocaine depuis la création des tribunaux administratifs, on peut remarquer que si jadis les recours contre l'administration étaient très peu nombreux, voire complètement absents dans certaines régions, ils sont devenus quelquefois abondants au niveau de certains tribunaux. Mais le plus important réside dans le fait que dans plusieurs décisions, on relève une nouvelle façon de voir du juge administratif qui va dans le sens d'une jurisprudence nettement plus téméraire par rapport à ce qui avait cours.

- § 1 -

Le nombre de recours

Dès sa création en 1957, la Cour suprême, compétente en premier et dernier ressort en matière de recours pour excès de pouvoir, et juridiction de cassation en matière de plein contentieux, devint pendant une période de trente quatre ans, l'institution principale dans le domaine de la justice administrative. Mais, étant compétents pour connaître du plein contentieux en premier ressort, les tribunaux de première instance dont les jugements étaient susceptibles d'être portés devant les cours d'appel, avaient la double casquette en statuant en matières civile et administrative. Et, de ce fait, noyé dans la masse des requêtes civiles, pénales et autres, le plein contentieux administratif de toute

⁶ M.A. Benabdallah, Réflexions sur quelques aspects de la justice administratives, R.M.D. n° 19, 1988, p. 218 et suiv.

⁷ C'est en effet lors d'un discours royal du 8 mai 1990 qui avait eu pour thème la question des droits de l'homme, à partir de laquelle le souverain Hassan II avait décidé la mise en place du Conseil consultatif des droits de l'homme, que, dans la foulée, la création des tribunaux administratifs avait été annoncée. Le lien entre les deux institutions, loin d'être le fruit d'une simple coïncidence, avait une signification profonde et une valeur symbolique aux effets multiples sur l'évolution de la notion de justice administrative.

cette période se prêtait mal à l'identification car ce n'est qu'au niveau de la Cour suprême que l'on pouvait valablement le distinguer. Seul le recours pour excès de pouvoir pouvait constituer un indice à même de rendre compte de la réalité du contentieux administratif dans son ensemble.

A cet égard, si l'on se réfère aux chiffres, on se rend compte de la très grande faiblesse du nombre de recours. En trente quatre ans, soit de 1957 à 1994, environ 1700 arrêts⁽⁸⁾. Pas plus d'une cinquantaine par an. Le nombre est si peu élevé que, si l'on excepte les trois volumes regroupant les arrêts rendus en matière administrative entre 1957 et 1965, jamais plus la Cour suprême n'a cru devoir le publier dans un document officiel⁽⁹⁾. Dans leur grande majorité, les recours émanaient de fonctionnaires des administrations centrales ayant eu maille à partir avec leurs supérieurs hiérarchiques pour raisons de mutation, de mise à la retraite ou encore pour des raisons en relation avec le domaine disciplinaire. En tout cas, les recours se ressemblaient tous et, dans plusieurs espèces, les juges de la Cour suprême statuaient en reproduisant pratiquement les mêmes considérants que ceux qu'ils avaient utilisés dans les affaires similaires. La voie de la créativité et de l'innovation ne leur était pas bien ouverte.

Avec l'institution des tribunaux administratifs, les données ont totalement changé. Malgré leur emplacement uniquement dans sept villes choisies sur la base du découpage du Royaume en régions économiques⁽¹⁰⁾, l'engouement des requérants s'est vite exprimé. Recours pour excès de pouvoir beaucoup plus nombreux émanant de différentes catégories d'administrés. Fonctionnaires, magistrats, associations, étudiants. Recours de plein contentieux relatifs à des domaines extrêmement rares quelques années auparavant et que l'on croyait oubliés. Voie de fait, expropriation, réparation... etc. Bref des domaines où les citoyens préféraient trouver des solutions à l'amiable considérant qu'un mauvais arrangement valait bien mieux que le meilleur des procès ! Autant, naguère, on était enclin à penser qu'il s'agissait de domaines totalement exclus de tout débat contentieux, autant, aujourd'hui, on doit se rendre à l'évidence que dès l'année qui suivit l'institution des tribunaux administratifs, ils sont devenus objets de recours multiples qui signifient que le faible nombre qui les caractérisait était trompeur.

D'après les statistiques de la direction civile du ministère de la Justice, le nombre des affaires soumises aux sept tribunaux administratifs a plus que décuplé en l'espace de deux ans.

910 affaires jugées en 1994 ; 7 836 en 1995 ; 9 444 en 1996 ; 11 899 pour la seule année 1997 et 9 338 en 1998. L'année 1999 a établi un record de 19 617 affaires jugées. Puis, en l'an 2000, le chiffre a décliné de plus de la moitié pour être de 8 577 pour stagner aux alentours de 9 et 12000 en 2001 et 2002 et remonter en 2003 à plus de 16 000 affaires jugées.

⁸ Dans sa thèse précitée, M. N'gassi Saqout rapporte, p. 22, qu'en vingt ans, certaines provinces n'ont connu qu'un recours chacune : Azilal, Benslimane, Chaouen, El Kelaa, Khénifra, Taounat, Tiznit. D'autres, aucun : Figuig, Tantan et Tata.

⁹ Dans une allocution prononcée à l'occasion de l'audience solennelle d'ouverture de l'année judiciaire 1969-1970, le procureur général de la Cour suprême avait estimé que le peu de recours contre l'administration prouvait que celle-ci était dans la bonne voie !

¹⁰ Rabat, Casablanca, Fès, Meknès, Marrakech, Agadir et Oujda.

On conviendra que sur le plan des chiffres, c'est comme si le citoyen avait été exorcisé d'un mal qui le paralysait et lui interdisait de se pourvoir en justice contre l'administration ⁽¹¹⁾. D'ailleurs, ceci était d'autant plus réconfortant que d'une manière générale, les juges des différents tribunaux administratifs se sont démarqués par rapport à la jurisprudence de la Cour suprême en se montrant moins timides et moins réservés à l'égard de l'administration.

- § 2 -

Les progrès jurisprudentiels

Bien apparente, cette démarcation s'est affirmée dans plusieurs directions. Non point que les nouveaux juges se soient écartés par rapport à ce qui jusque-là était considéré comme une jurisprudence constante et bien établie, mais ils ont tout simplement inauguré une nouvelle manière d'appréciation de l'action administrative et des relations de l'administration avec ses usagers. Et ils ont été d'autant plus à l'aise pour le faire que très souvent, dans plusieurs de leurs jugements, ils ne manquaient pas de se référer, en les citant, à des passages du discours royal qui fut à la base de la création des tribunaux administratifs ⁽¹²⁾ et à la nécessité de la défense des droits et des libertés. A défaut de faire un ratissage complet et un compte-rendu exhaustif de l'ensemble de la jurisprudence, on se propose de mettre en avant les cas qui nous paraissent les plus topiques dans le domaine clé du contrôle juridictionnel de l'administration, celui de son pouvoir discrétionnaire.

Durant bien des années, la Cour suprême avait considéré qu'en matière disciplinaire, elle ne devait en aucune façon contrôler le degré de proportionnalité de la sanction à la faute commise par le fonctionnaire. Cette attitude octroyait à l'administration une sorte de chèque en blanc dans la mesure où elle lui permettait de prononcer la plus lourde des sanctions pour une faute tout à fait légère. C'est ce qui arriva à plusieurs reprises sous les yeux d'un juge qui se contentait du contrôle de la matérialité des faits pour constater que le choix de la sanction relevait de l'appréciation discrétionnaire de l'administration ⁽¹³⁾.

¹¹ Surtout si on les compare au faible nombre de recours que recevait la Cour suprême. On n'a certes pas manqué d'attribuer cela à des causes d'ordre sociologique, à certaines structures mentales plus portées sur la négociation que sur l'affrontement de l'autorité par le biais du juge. Le résultat était que l'administration « *échappait de fait, très largement, au contrôle et à la censure du juge* » (M. Rousset, La justice administrative marocaine. Propos sur une greffe réussie, Mélanges en l'honneur de L. Dubois, 2002, p. 137). Mais on ne perdra pas de vue que l'éloignement de la Cour suprême n'était pas sans écarter de nombreux administrés qui préféraient régler leurs différends avec l'administration autrement que par le recours au juge. Preuve en est que sitôt les tribunaux administratifs en place, le tableau a commencé à changer.

¹² Très souvent, on relevait cette phrase « *Si nous voulons réellement construire l'Etat de droit, il est de notre devoir de prendre en considération les droits des citoyens vis-à-vis de l'autorité, de l'administration et de l'Etat* ».

¹³ C.S.A., 26 mai 1962, *Eddange*, R. p. 87 - C.S.A., 15 juillet 1963, *Mohamed Tadili*, R.A.C.A.M. 1964 p. 204 ; C.S.A., 21 novembre 1969, *Belhoucine*, cité par M.R. Elmoussadeq, Le régime disciplinaire de la fonction publique marocaine, mémoire cycle supérieur E.N.A.P. 1982 p. 100 - C.S.A., 6 juin 1975, *Hadraoui*, *idem* - C.S.A., 18 mars 1977, *Mustapha Rachidi* « Jurisprudence de la Cour suprême » n° 25 p. 33, note A. Assim (en langue arabe). Dans l'arrêt C.S.A., 6 juin 1975, *Hadraoui*, on peut lire: « *l'autorité*

On pouvait observer d'ailleurs une position identique en matière de mutation des fonctionnaires où le même juge remarque que l'appréciation de la notion d'intérêt du service relevait du pouvoir discrétionnaire de l'administration et échappait à tout contrôle juridictionnel ⁽¹⁴⁾ tant qu'il n'était pas entaché de détournement de pouvoir ⁽¹⁵⁾. Ce qui n'était pas facile à démontrer ⁽¹⁶⁾.

Dans ces deux domaines, les tribunaux administratifs, sitôt mis en place, ont, pour ainsi dire, sauté sur les premières occasions pour fléchir une jurisprudence qui concordait fort mal avec l'univers de l'Etat de droit dans lequel ils ont affecté de se mouvoir.

En matière disciplinaire, le Tribunal administratif de Rabat fut le premier à entrouvrir la porte par un jugement de rejet ⁽¹⁷⁾; puis il réitéra son opinion ⁽¹⁸⁾ pour que la balle tombe finalement dans le camp de la Cour suprême qui, à la grande surprise de tous, approuva en changeant son attitude d'antan ⁽¹⁹⁾.

En matière de mutation des fonctionnaires, le même tribunal, contrairement à ce que faisait la Cour suprême, décida de ne plus livrer le fonctionnaire pieds et poings liés au bon plaisir, sinon à l'arbitraire, de l'administration en estimant à bon droit qu'il fallait contrôler l'opportunité de la mutation du fonctionnaire dans l'intérêt du service ⁽²⁰⁾.

Les jugements qui vont dans le sens de l'assouplissement de la jurisprudence ancienne sont très nombreux ⁽²¹⁾, et il serait aussi fastidieux qu'inutile de les citer tous. Toutefois, il conviendrait de constater que malgré l'audace dont ils sont tissés, ils ne doivent pas signifier qu'ils se sont construits sans un certain nombre d'acquis dont le mérite ne pouvait revenir qu'à la Cour suprême qui, dans plusieurs domaines, avait déjà fait montre d'une hardiesse et d'une témérité tout aussi remarquables. On comprendra que,

disciplinaire dispose d'un pouvoir absolu pour apprécier le degré de gravité de la sanction à prendre à l'encontre du requérant, sans contrôle possible de la Cour suprême ». Même raisonnement dans C.S.A. 22 novembre 1986, *Ahmed B.*, R.M.D. n° 16, 1988, p. 36. Sur l'ensemble de la question, voir notre note, L'adéquation de la sanction à la faute commise par le fonctionnaire, R.M.D. n° 16, 1988, p. 26.

¹⁴ C.S.A., 18 mai 1984, *El Amari*, R.M.D. n° 5, 1986, p. 261

¹⁵ C.S.A., 10 juillet 1986, *Belkhor*, R.M.D. n° 12, 1987, p. 119.

¹⁶ M.A. Benabdallah, La preuve du détournement de pouvoir dans la décision de mutation du fonctionnaire, R.M.D., n° 12, 1987, p. 124.

¹⁷ T.A., Rabat, 9 novembre 1995, *Boullil*, Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, REMALD, n° 12, p. 85, note Benabdallah

¹⁸ T.A., Rabat, 9 novembre 1995, *Ajdah*, REMALD, n° 20-21, 1997, p. 106, note Antari.

¹⁹ C.S.A., 13 février 1997, *Ajdah*, REMALD, n° 22, 1998, p. 112, note Benabdallah.

²⁰ T.A., Rabat, 19 mars 1998, *Dahani*, REMALD n° 24, 1998, p. 145, note Benabdallah. Dans ce jugement, on peut lire : « *Attendu que même si le besoin prétendu est vrai, il était dans la possibilité de l'administration de nommer un employé d'un établissement qui relève d'elle, proche de la région, souffrant du besoin, d'autant plus que la requérante est mariée, mère d'enfants, chargée de leur éducation, sauf si le poste à pourvoir requiert une compétence exceptionnelle qui n'est possédée que par la requérante à l'exclusion de toute autre personne, ce qui n'a pas été prouvé par l'administration...* »

²¹ Ils concernent le sursis à exécution, C.S.A., 30 juillet 1998, *Agent judiciaire c/ Zahra Mouhtaraf*, REMALD, n° 37, 2001, p. 167, note Benabdallah ; le problème de l'inexécution des décisions de justice par l'administration, T.A., Meknès, 3 avril 1998, *Attaoui* ; T.A. Meknès, 23 juin 1998, *Ismaili Alaoui*, REMALD n° 27, 1999, p. 116 et 117, note Benabdallah ; la protection des droits des associations lors de leur constitution, T.A., Marrakech, 19 mai 1999, *Président et membres de la commission préparatoire de l'association marocaine des retraités de la région de Tensift*, REMALD, n° 30, 2000, p. 93, note Benabdallah... etc.

pour la commodité du thème et de l'exposé, les cas qui nous ont retenu n'ont concerné que les domaines où les tribunaux administratifs ont jugé bon d'innover par rapport à la juridiction mère. En tout cas, nous pensons qu'il serait injuste de ne pas dire que si la jurisprudence des tribunaux administratifs a pu se caractériser par une certaine évolution positive dans le sens du renforcement de la protection des administrés face à une administration aux multiples prérogatives, c'est que les vents lui étaient favorables et que la Cour suprême, dans plusieurs cas, ne marquait aucune hésitation à lui indiquer le bon port. Néanmoins, l'optimisme ne doit pas être démesuré au point de nous dissimuler les quelques insuffisances et les zones d'ombre qui ne sont pas sans assombrir le tableau.

- II -

Les zones d'ombre

Quel que soit le degré d'évolution d'une jurisprudence, son contenu ne peut être réellement prometteur que s'il est suivi d'effet par les justiciables et, dans notre cas, par l'administration. En principe, si les messages du juge sont bien reçus, les illégalités qui ont dû entraîner l'annulation d'un acte ne doivent plus se reproduire et les erreurs ou les fautes qui ont dû donner lieu à une condamnation de la puissance publique à la réparation d'un préjudice causé à un administré ne doivent plus se répéter. Or, sur ce plan, on se doit de relever que, non seulement l'administration ne semble pas tirer les enseignements qu'il faut des jugements prononcés à son encontre, mais aussi ce n'est que selon son bon vouloir qu'elle consent à exécuter les jugements des tribunaux ou les arrêts de la Cour suprême, car rien ne l'y oblige.

- § 1 -

La méconnaissance de la jurisprudence

Sans doute, est-il des domaines où la difficulté est grande de savoir si l'administration se situe ou non en dehors du droit, et ce sont ces domaines-là qui normalement devraient donner lieu à contentieux et à un examen devant le juge. Par contre, il en est d'autres où l'illégalité est si évidente, si flagrante qu'un connaisseur des règles les plus rudimentaires qui régissent l'administration et son action peut parfaitement relever que l'administration est tout à fait éloignée de la règle juridique. Et il s'agit d'irrégularités qui même si elles donnent lieu à contentieux, se répètent et se multiplient comme si l'administration ignorait que les juges les avaient sanctionnées. Il n'est pas dans notre intention d'avancer des statistiques ou même des chiffres certains relatifs à telle ou telle situation, mais nous pensons qu'à partir de quelques exemples on peut avancer que l'administration ne tire pas toujours les enseignements qui s'imposent des annulations qui sont prononcées à son égard ⁽²²⁾.

²² En matière de retrait abusif du permis de conduire, T.A., Rabat, 6 mai 1997, *Benameur*, REMALD n° 25, 1998, p. 144, note Benabdallah ; l'exemple du récépissé attestant le dépôt de la déclaration de constitution d'une association, T.A., Oujda, 29 mai 1996, *Amara* et T.A., Agadir, 18 juin 1998, *Association Zaouiat Aït Rakhae*, REMALD n° 26, 1999, p. 90 ; en matière d'inscription au diplôme

On peut sans aucun doute attribuer ce manque de respect, si l'on ose dire, vis à vis des enseignements de la jurisprudence, à l'absence d'une publication systématique des jugements des différents tribunaux administratifs. Depuis l'institution de ces tribunaux en effet, il n'existe aucun recueil, du moins publié ou à la portée de tous, qui rassemble leurs jugements et, d'évidence, la méconnaissance de la réalité jurisprudentielle par l'administration n'aide guère à lui permettre de s'approcher de la légalité. Pas plus d'ailleurs qu'il n'existe de recueils qui rassemblent les arrêts de la Cour suprême. Ce n'est que dans quelques revues spécialisées que, de temps à autre, on retrouve des jugements ou des arrêts qui ne sont publiés que grâce à des efforts personnels et non point à une quelconque entreprise initiée par ceux qui ont intérêt à faire connaître leur jurisprudence.

De cette lacune, très souvent, il résulte que des annulations sont prononcées contre des actes, et la même année, sinon le même mois, l'administration commet la même irrégularité sans savoir qu'un acte similaire au sien venait d'être annulé.

Sur ce plan, il est de plus en plus impérieux, tant il est vrai qu'une décision jurisprudentielle n'a de valeur que si elle est connue, que l'on songe à combler cette lacune qui tant qu'elle persiste constituera un obstacle d'autant plus important que facile à surmonter.

Plus important est cependant le problème de l'inexécution volontaire des décisions de justice par l'administration.

- § 2 -

L'inexécution des décisions de justice

On partira de l'idée que c'est un problème qui n'est pas spécifique à un pays ou à un autre ; preuve en est que partout ou presque on cherche à le résoudre ; mais on admettra qu'ici et là il sévit dans des proportions différentes. Au Maroc, il existe depuis fort longtemps ; et déjà vers les années soixante, la Cour suprême avait considéré que la méconnaissance par l'administration des jugements passés en force de chose jugée constituait une violation des lois fondamentales d'organisation et de procédure judiciaire ⁽²³⁾. Néanmoins, le problème a réapparu avec plus d'acuité avec les tribunaux administratifs dont certains se sont courageusement insurgés contre l'indifférence de l'administration aux décisions de justice et c'est de cette attitude qui n'a pas emporté l'adhésion de la Cour suprême que l'on se propose de faire état.

Dans une première étape, le juge administratif de Rabat, sur demande du requérant et en application de l'article 448 du code de procédure civile, condamna l'administration à une astreinte en précisant qu'il n'existait aucun texte juridique interdisant une telle

d'études supérieures approfondies, T.A., Rabat, 30 juin 1999, *Daouda et autres*, REMALD n° 30, 2000, p. 86. Il s'agit ici de domaines où le juge avait prononcé des annulations en désavouant l'administration, mais malgré cela celle-ci n'avait pas moins continué à en faire à sa tête dans la plupart des cas qui se présentaient à elle, comme si aucune annulation n'avait été prononcée.

²³ C.S.A, 24 novembre 1967, *Aboukacem Alaoui*

condamnation lorsque l'administration oppose un refus d'exécuter un jugement prononcé à son encontre ⁽²⁴⁾. Mais malgré l'approbation du jugement par la Cour suprême intervenant en appel ⁽²⁵⁾, ses limites ne tardèrent pas à apparaître compte tenu du fait que le responsable de l'inexécution sachant que l'astreinte ne pèserait que sur l'administration et finalement sur le trésor public, c'est-à-dire le contribuable, continuait à ne manifester aucun enthousiasme à se conformer aux décisions de justice. C'est ce qui persuada le Tribunal administratif de Meknès à prononcer l'astreinte non pas contre l'administration mais contre le fonctionnaire personnellement responsable de l'inexécution ⁽²⁶⁾. Cette orientation ne manqua pas d'emporter l'adhésion des commentateurs qui considérèrent que c'était uniquement de cette manière que l'on pouvait venir à bout d'une désobéissance intolérable dans un état de droit ⁽²⁷⁾. Néanmoins, la Cour suprême revint sur ses pas non seulement pour désapprouver les jugements de Meknès, mais pour se désavouer elle-même en considérant que le requérant victime d'une inexécution pouvait tout simplement intenter un recours en réparation ⁽²⁸⁾. Ceci finit par ramener tout le monde à la case de départ, ce qui suscita des commentaires tissés de réserve et de mécontentement ⁽²⁹⁾.

Pour le moment, on ne peut pas affirmer que le problème est résolu. Tant qu'il n'y pas une loi qui permette expressément aux juridictions de faire respecter les décisions de justice par l'administration au même titre que les juridictions civiles le font contre les justiciables ordinaires, le problème demeurera d'actualité. Il y a fort à penser que dans l'élan des multiples réformes actuellement en cours dans le domaine de l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers ⁽³⁰⁾, une loi finira par mettre les pendules à l'heure pour être au rendez-vous avec les impératifs de l'Etat de droit.

*

* *

Incontestablement, le contentieux administratif marocain a connu une mutation des plus positives quant aux textes qui le régissent. Le rapprochement du juge des justiciables s'est opéré d'une manière si apparente, pour ne pas dire spectaculaire, au regard de ce qui avait cours auparavant, et les avancées jurisprudentielles ont été des plus claires quand on les compare à ce qu'étaient les positions réservées du juge à l'égard de

²⁴ T.A., Rabat, 6 mars 1997, *Héritiers El Achiri*, REMALD n° 20-21, 1997, p. 247, note Benabdallah

²⁵ C.S.A., 27 septembre 1997, *Héritiers El Achiri*,

²⁶ T.A., Meknès, 3 avril 1998, *Attaoui* ; T.A. Meknès, 23 juin 1998, *Ismâïli Alaoui*, REMALD n° 27, 1999, p. 116 et 117.

²⁷ M. Rousset, Le prononcé de l'astreinte à titre personnel : un moyen dissuasif propre à obtenir le respect des décisions de justice rendues contre l'administration REMALD n° 27, 1999, p. 105; M.A. Benabdallah, L'astreinte contre le responsable administratif opposant le refus d'exécution d'une décision de justice contre l'administration, REMALD n° 27, 1999, p. 111.

²⁸ C.S.A., 11 mars 1999, *Commune rurale de Tounfit c/ Mohamed Attaoui*, REMALD n° 31, 2000, p. 134.

²⁹ M. Rousset et M.A. Benabdallah, Le refus de l'astreinte et le privilège de l'administration de ne pas respecter l'autorité de chose jugé, REMALD, n° 31, 2000, p. 127 ; M. Antari, La censure de l'astreinte par la Chambre administrative ; serait-ce la fin d'un espoir, REMALD n° 31, 2000, p. 137

³⁰ Dahir du 23 juillet portant promulgation de la loi relative à l'obligation de la motivation des décisions émanant des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics, B.O. n° 5030 du 15 août 2002, Dahir du 9 décembre 2001 instituant l'institution de Diwan Al Madhalim, B.O. n° 4966 du 3 janvier 2002, p. 3.

l'administration, qu'il serait injuste de ne pas considérer avec une note de satisfaction que beaucoup de progrès ont été enregistrés. Toutefois, il n'en demeure pas moins que ce renouveau ne saurait dissimuler certaines précarités dues au fait que, souvent, l'on se trouve confronté à des situations où l'administration, forte de son rang et de ses prérogatives, ignore d'une manière ou d'une autre les décisions de justice. Soit par méconnaissance d'une jurisprudence qui ne peut lui être opposable, faute de publication régulière. Soit par indifférence aux décisions qu'elle refuse d'exécuter. A cet égard, on conviendra que pour venir à bout de cette double anomalie, le législateur se devra d'instituer les structures et les mécanismes nécessaires pour que l'évolution de la justice administrative s'inscrive dans le cadre d'un développement durable et d'une dynamique irréversible où le justiciable face à l'administration se sente désormais confiant et soit convaincu que sa protection ne dépend pas de l'indulgence ou du bon vouloir de la puissance publique, mais de la supériorité des règles et des principes de l'Etat de droit.